

Panamá, 15 de abril de 2025
Nota C-097-25

Señor Ministro:

Ref.: Condición jurídica de los servidores públicos nombrados en el Ministerio de Obras Públicas, específicamente los que están amparados por leyes especiales, en atención a obligatoriedad o no de registrar la asistencia en el reloj biométrico de esta entidad.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DM-OIRH-581-2025, recibida el día 2 de abril de 2025, por cuyo conducto solicita la intervención de este Despacho, para "*definir la condición jurídica de los servidores públicos nombrados en el Ministerio de Obras Públicas, específicamente los que están amparados por leyes especiales, en atención a la obligatoriedad o no de registrar la asistencia en el reloj biométrico de esta entidad*".

De la lectura del instrumento petitorio, se observa que el tema medular atañe a la aplicación o no, del Acuerdo de Huelga suscrito el 20 de enero de 1996, suscrito por representantes de la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Salud y la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL), que según se infiere del susodicho escrito, se refiere a la marcación o registro de asistencia de los profesionales de la medicina y demás ciencias de la salud, en particular para el caso de aquellos que laboren en la cartera a su cargo.

En este sentido, y en lo concerniente a su primera pregunta, es menester acudir al **principio de legalidad**, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, el cual, conforme a este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**¹.

Su Excelencia
JOSÉ LUIS ANDRADE ALEGRE
Ministro de Obras Públicas
Ciudad

Es importante...

¹"... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha proferido decisiones judiciales, acentuando la finalidad de este principio fundamental de derecho público. Al respecto, en Sentencia fechada 10 de julio de 2019, manifestó que: "*...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende así con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, **deben limitarse a lo permitido por la ley** y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Ahora bien, tal como se plasmó en la Consulta C-041-20 de 24 de marzo de 2020², este Despacho considera que no puede desconocerse el reconocimiento que la jurisprudencia patria le ha brindado a los acuerdos gremiales, alcanzados por el Gobierno Nacional y los profesionales de la medicina y demás ciencias de la salud; dicho en otras palabras, no debe perderse de vista que de existir un acuerdo gremial vigente, que exceptúe a estos profesionales de la medicina del deber de registrar su marcación, correspondería a la autoridad competente la implementación de los cambios que estime requeridos.

En tal sentido, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil, que ampara el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en asocio con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "*las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes*".

Así, en epígrafe, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Luego del recorrido jurídico precedente, esta Procuraduría es del criterio que el Ministerio de Obras Públicas está jurídicamente obligado a dar debido cumplimiento a los acuerdos de huelga, suscritos por el Gobierno Nacional, en lo concerniente al potencial registro de asistencia diaria y reconocimiento del Formulario de Registro Diario de Atención a Pacientes (Hoja de Registros Médicos y Estadísticas en Salud –REGES–), así como a confrontar los compromisos pactados con las regulaciones institucionales, para valorar la realización de aquellas adecuaciones que estime pertinente.

Respecto a su segunda interrogante, en virtud del análisis precedente, este Despacho es de la

opinión...

² <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/041-20.pdf>

opinión jurídica que todas las Instituciones gubernamentales tienen que contar con mecanismos de control que permitan comprobar la asistencia de los servidores públicos y el cumplimiento de sus funciones públicas³. Por tanto, conforme los términos suscritos en el Acuerdo de Huelga de 1996, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) puede reconocer las anotaciones contenidas en el Formulario de Registro Diario de Atención a Pacientes (Hoja de Registros Médicos y Estadísticas en Salud –REGES–) como mecanismo para el sustento y control de la asistencia del servidor público y del cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a su tercera y última pregunta, la **jerarquía de las normas jurídicas** panameñas se ubica en el artículo 35 de la Ley No.38 de 2000, el cual en su párrafo inicial dicta que "*En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la **Constitución Política**, las **leyes o decretos con valor de ley** y los **reglamentos***".

Con relación a esta materia, la Máxima Corporación de Justicia de Panamá, en su Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, vía Resolución de 29 de septiembre de 2014, citando al jurista panameño Edgardo Molino Mola, indica que "*...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos de Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana*". (Lo resaltado es del Despacho)

Consecuencia del transcrito pronunciamiento judicial, se infiere que las normas y los principios jurídicos integradores del ordenamiento jurídico panameño, están organizados y coordinados en observancia del principio de jerarquía de las normas jurídicas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas. En atención a ello, este Despacho observa que, si bien no están por encima de las leyes formales emitidas por la Asamblea Nacional, sí ostentan el mismo nivel jerárquico que los decretos ejecutivos, decretos de gabinete, resoluciones de gabinete, estatutos reglamentarios ordinarios, reglamentos autónomos, acuerdo de instituciones autónomas, resueltos ministeriales y resoluciones generales.

Establecido lo anterior, la propia Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de marzo de 2002, **reconoce la fuerza normativa de los acuerdos laborales**, al señalar que: "*...El caso del gremio de la Salud que interesa al presente asunto demuestra la confluencia de varios pactos sobre materia escalafonaria (regulación de categorías o niveles) y el estipendio fijado a la misma. En tal sentido, son*

mencionables...

³ Cfr. numerales 1 y 3 del artículo 137 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994.

mencionables el Acuerdo sobre clasificación de puestos y escala única de sueldos para los trabajadores de la salud de la Caja de Seguro Social convenido en mayo de 1985...; el acuerdo de 27 de diciembre de 1979 suscrito con los fisioterapeutas, protesistas y ortesistas del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social...; el acuerdo de 26 de febrero de 1992, entre el Ministerio de Salud y la Asociación Panameña de Fisioterapeutas y/o Kinesiólogos... El Tribunal Contencioso Administrativo estima que la Resolución No.94 de 1985 -que invoca la demandante- no puede ser utilizada como fundamento de su pretensión, sino el Acuerdo suscrito en 1992 entre la APAFIK, asociación profesional que aglutina a los fisioterapeutas y/o kinesiólogos, y el Ministerio de Salud... En resumen: los reclamos de sueldos en concepto de reclasificación tienen su fundamento en los acuerdos de 1979 y 1992, por lo que es con base en estos instrumentos que proceden los reconocimientos salariales por cambio de niveles o categorías en el escalafón de fisioterapeuta, verificando que la aspirante cumpla con los requisitos legales y reglamentarios exigidos". (Lo resaltado es del Despacho)

Así, conforme los términos esgrimidos por la Corte Suprema de Justicia de Panamá en la Sentencia *ut supra*, en la cual reconoce el valor jurídico de compromisos laborales acordados en los acuerdos de huelga, a juicio de este Despacho, se desprende que a los médicos y a otros profesionales de las ciencias de la salud se les ha admitido la existencia de dichos derechos, por conducto de los mencionados acuerdos de huelga, y que dichos convenios constituyen actos administrativos materializados, con fuerza obligatoria, que han de ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o sean declarados contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

Antes de finalizar, deseamos aprovechar la ocasión, para recordar con el debido respeto al despacho del señor ministro, el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025⁴, que guarda relación con el cumplimiento del criterio jurídico que debe acompañar toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, al tenor de lo establecido en el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, y la cual fuera remitida a la institución a su digno cargo.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-083-25

⁴ <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2025/01/Circular-No.1.pdf>

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*